

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ДИПЛОМАТИЯ

DOI: 10.48015/2076-7404-2024-16-4-32-69

Научная статья / Research paper

Л.Д. Оганисян*

ПОЛИТИКА САНКЦИЙ ЕС: ТЕРНИСТЫЙ ПУТЬ ТРАНСФОРМАЦИИ

*Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования*

*«Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова»
119991, Москва, Ленинские горы, 1*

Рост международной напряженности в последние годы ставит перед руководством Европейского союза острые вопросы о перспективах как внутреннего развития объединения, так и его глобального позиционирования. В этом контексте особый интерес представляет анализ санкционной политики ЕС как ключевого инструмента его внешнеполитической стратегии. Подобный анализ может помочь не только выявить специфические особенности Евросоюза как субъекта рестрикций, но и приблизиться к пониманию современных тенденций эволюции данного интеграционного объединения в целом. В первом разделе рассмотрены ключевые институты, ответственные за разработку санкционной политики ЕС, а также принципы и механизмы принятия и имплементации соответствующих мер. В качестве отличительных маркеров политики санкций ЕС автор выделяет ее адресный и ценностно-ориентированный подход, стремление к многосторонности и внимание к вопросам гуманитарных исключений. Во втором разделе прослежена эволюция санкционной политики ЕС в период с 1992 по 2022 г. Показано, что уже в 2010-е годы обозначилась тенденция к переходу от использования ЕС санкций как прежде всего средства донесения до адресата определенного политического послания, призванного способствовать защите прав человека и демократических ценностей, к их применению в качестве инструмента экономического давления. Одновременно громко заявляют о себе противоречия с США по вопросам вторичных санкций. Всё

* Оганисян Лида Давидовна — кандидат политических наук, доцент кафедры внешней политики России и стран СНГ факультета мировой политики МГУ имени М.В. Ломоносова (e-mail: lidaoganisyan@gmail.com; ORCID: 0009-0000-8439-2352).



это подталкивает руководство ЕС к осознанию необходимости укреплять санкционную политику и стратегическую автономию. В третьем разделе проанализированы ключевые аспекты начавшейся в 2022 г. качественной трансформации санкционной политики ЕС. Автор отмечает, что наряду с резким увеличением объема санкционных ограничений против России в связи с проводимой ею специальной военной операцией на Украине важнейшим элементом этой трансформации стала активизация борьбы ЕС с обходом санкций. Всё это говорит о растущей готовности Брюсселя, прежде осуждавшего практику экстерриториальных санкций, пойти на применение санкционных мер за пределами своих территориальных границ. Одновременно наметилась тенденция к значительному усилению роли Еврокомиссии в разработке ограничительных мер, что существенно меняет институциональный баланс внутри ЕС в ее пользу, способствуя усилению наднационального начала. Перспективы реализации этих тенденций во многом будут зависеть от международного контекста и способности объединения согласовать между собой широкую палитру интересов государств — членов ЕС.

Ключевые слова: санкции, рестриктивные меры, Европейский союз, обход санкций, вторичные санкции, умные санкции, гуманитарные исключения, стратегическая автономия, нормативная сила

Для цитирования: Оганисян Л.Д. Политика санкций ЕС: тернистый путь трансформации // Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика. 2024. Т. 16. № 4. С. 32–69. DOI: 10.48015/2076-7404-2024-16-4-32-69.

Lida D. Oganisyan

THE EU SANCTIONS POLICY: A THORNY PATH OF TRANSFORMATION

*Lomonosov Moscow State University
1 Leninskie Gory, Moscow, Russia, 119991*

In recent years, the rising international tensions have raised for the EU leadership pressing questions on the prospects for both the internal development of the union and its global positioning. Against this backdrop, the analysis of the EU sanctions policy as a key tool of its foreign policy strategy is of particular interest. Such an analysis can not only help identify the specific features of the European Union as a subject of restrictions, but also reach a better understanding

of the current evolutionary trends of this integration association on the whole. The first section examines the key institutions responsible for the development of the EU sanctions policy, as well as the principles and mechanisms underlying the adoption and implementation of the relevant measures. The author emphasizes the targeted and value-based character of the EU sanctions policy, its commitment to multilateralism and concerns about possible adverse humanitarian effects. The second section traces the evolution of the EU sanctions policy over the period from 1992 to 2022. It shows that it was as early as the 2010s that the EU countries started to switch from using sanctions primarily as a means of conveying an addressee a certain 'political message' designed to ensure human rights and democratic values, to harnessing them as an economic leverage. At the same time, evident disagreements emerged between the EU and the United States on secondary sanctions. All this led the EU leadership to realize the need to strengthen its sanctions policy, as well as its strategic autonomy in general. The third section analyzes the key aspects of the qualitative transformation of the EU sanctions policy that began in 2022. The author notes that along with a sharp increase in the number of sanctions against Russia provoked by the beginning of the special military operation in Ukraine, the most important element of this transformation was the intensification of the EU's efforts to combat sanctions evasion. All this indicates the growing readiness of the EU, which previously condemned the practice of extraterritorial sanctions, to apply sanctions measures beyond its borders. At the same time, the European Commission plays an increasingly active role in the development of restrictive measures. This may significantly change the institutional balance within the EU in its favor, contributing to strengthening the supranational principle. The prospects for the implementation of these tendencies, however, will largely depend on the international context and the ability of the EU leadership to reconcile competing interests of the member states.

Keywords: sanctions, restrictive measures, European Union, sanctions evasion, secondary sanctions, smart sanctions, humanitarian exceptions, strategic autonomy, normative power

About the author: *Lida D. Oganisyan* — PhD (Political Science), Associate Professor at the Chair of the Foreign Policy of Russia and CIS Countries, School of World Politics, Lomonosov Moscow State University (e-mail: lidaoganisyan@gmail.com; ORCID: 0009-0000-8439-2352).

For citation: Oganisyan L.D. 2024. The EU sanctions policy: A thorny path of transformation. *Lomonosov World Politics Journal*, vol. 16, no. 4, pp. 32–69. DOI: 10.48015/2076-7404-2024-16-4-32-69. (In Russ.)

Черeda вызовов последних полутора десятилетий стала серьезным испытанием для Европейского союза (ЕС). Мировой финансовый кризис, долговые потрясения еврозоны, миграционные вызовы, последствия Брекзита и пандемии, кризис солидарности и углубляющаяся поляризация общества стали тестом на прочность для Евросоюза [см., например: Прохоренко, 2016; Потемкина, 2016; Невоенные угрозы..., 2023]. В последние годы конфликт на Украине и сопутствующая международная напряженность еще больше актуализировали вопросы о пределах стрессоустойчивости (*resilience*) ЕС, его глобальном позиционировании. Нынешний кризис, пожалуй, более прежних влияет на объединение, а новая геополитическая реальность, складывающаяся после февраля 2022 г., ставит острые вопросы о перспективах его развития в целом и его внешней политики в частности. В условиях системных трансформаций международной среды создаются предпосылки для изменения позиционирования ЕС и переосмысления его внешнеполитической самоидентификации [Сергеев, Воротников, 2023; Riddervolda, Riekera, 2024].

В этом контексте особый интерес представляет анализ санкционной политики Евросоюза как ключевого инструмента его внешнеполитической стратегии. В ответ на нарастающие угрозы Брюссель демонстрирует беспрецедентный уровень санкционной активности и высокую степень внутренней консолидации, что указывает на новый этап в его эволюции как глобального игрока. Данные тенденции особенно явно прослеживаются на российском направлении, хотя следует оговориться, что имеются небезосновательные сомнения в отношении единства стран ЕС в этом вопросе в случае завершения военной стадии конфликта. Отсутствие солидарности государств-членов на других внешнеполитических треках, а также серьезные политические и экономические издержки для них в связи с масштабным применением Евросоюзом рестрикций ставят вопросы о пределах прочности его курса в долгосрочной перспективе.

В последние годы политика санкций ЕС является предметом пристального внимания представителей западного и отечественного научного сообщества. Западные исследователи по объективным причинам традиционно проявляли повышенный интерес к изучению различных аспектов санкционной политики Брюсселя [см., например: De Vries, Hazelzet, 2005; Giumelli, 2013; Biersteker, Portela, 2015; Giumelli et al., 2021]. Внимание отечественных ученых к иссле-

дованию нормативно-правовой основы, механизма и особенностей санкционной политики ЕС стало последовательно возрастать с начала 2010-х годов по мере активизации объединения как субъекта рестрикций, равно как и применения им всё более жестких ограничительных мер в отношении России [см., например: Саргсян, 2011; Стрежнева, Руденкова, 2016; Тимофеев, 2021; Арапова, Кудинов, 2022]. Российские исследователи рассматривали также актуализировавшиеся на рубеже 2010–2020-х годов проблемы, связанные с применением США вторичных санкций против компаний ЕС, и принятые в свете этого Брюсселем меры для защиты от них [Потемкина, 2018; Тимофеев, 2019].

В настоящее время в фокусе внимания ученых находится специфика трансформации политики санкций ЕС в нынешних реалиях, которая во многом происходит под воздействием российского фактора. В частности, исследователей интересует не только ревизия подхода Евросоюза к применению рестрикций, но и влияние данного процесса на Общую внешнюю политику и политику безопасности (ОВПБ) объединения, логику его поведения на международной арене в целом [Meissner, Graziani, 2023; Matthijs, Meunier, 2023; Portela, Olsen, 2023]. Среди отечественных работ следует отметить статью генерального директора и программного координатора Российского совета по международным делам И.Н. Тимофеева и П.И. Чуприяновой, в которой авторы выявляют количественные и качественные изменения в подходе Евросоюза к реализации политики санкций в отношении России после февраля 2022 г. [Тимофеев, Чуприянова, 2024].

В целом в последние годы наблюдается растущая значимость санкций как инструмента внешней политики и политики безопасности ЕС, а сегодня можно констатировать качественную ревизию его санкционной стратегии. Цель настоящей статьи состоит в том, чтобы выявить сущность эволюции Евросоюза как субъекта рестрикций и специфику качественной трансформации его политики санкций на современном этапе. С одной стороны, такой анализ интересен сам по себе, с другой — попытка взглянуть на санкционную политику Евросоюза как аспект, в котором отражаются новые тренды и возникают новые паттерны поведения, открывает возможность посмотреть на логику эволюции интеграционного объединения как международного субъекта в целом, способствуя лучшему пониманию его роли в глобальном и региональном контекстах.

Архитектура и дизайн политики санкций ЕС

Санкции, или рестриктивные меры, сегодня занимают ключевое место во внешнеполитическом инструментарии ЕС. В настоящее время у Евросоюза, второго по активности после США инициатора ограничительных мер, действует более 50 программ санкций¹. Они носят страновой характер или имеют тематическую направленность (так называемые горизонтальные санкционные программы, призванные решить проблемы транснационального характера). Например, ЕС ввел четыре тематических (или горизонтальных) режима санкций, в рамках которых ограничения применяются в отношении лиц, причастных к террористической деятельности, нарушениям прав человека, кибератакам, а также к использованию и распространению химического оружия. Предпринимаются и шаги по созданию нового тематического режима санкций против коррупции [Zamfir, 2023].

Санкции Евросоюза вводятся Советом ЕС во исполнение резолюций Совета Безопасности (СБ) ООН, в дополнение к ним, а также в последние годы растет число автономных санкционных режимов Брюсселя (рис. 1). Их применение отнесено к сфере ОВПБ Евросоюза. В «Базовых принципах использования ограничительных мер

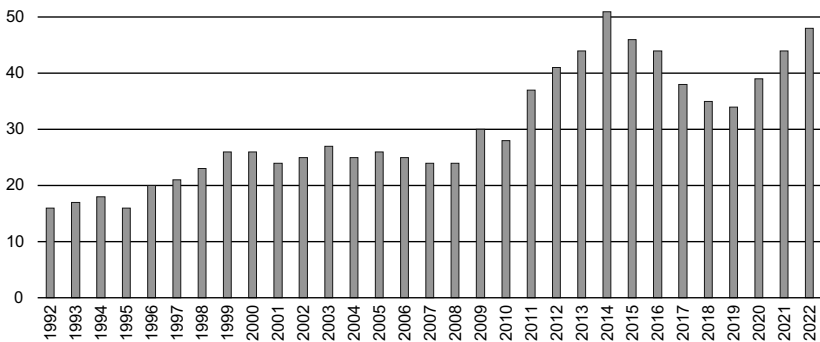


Рис. 1. Количество действующих санкционных режимов ЕС

Источник: составлено автором на основе данных The Global Sanctions Database²

¹ EU sanctions map. Available at: <https://www.sanctionsmap.eu/#/main> (accessed: 03.12.2024).

² См. подробнее о базе данных о санкциях The Global Sanctions Database: [Felbermayr et al., 2020; Kirilakha et al., 2021; Syropoulos et al., 2023].

(санкций)» 2004 г. они определяются как «важный способ поддержания и восстановления международного мира и безопасности в соответствии с принципами Устава ООН и нашей общей внешней политики и политики безопасности»³. Таким образом, ЕС использует санкции как средство защиты и продвижения своих фундаментальных интересов и ценностей, предотвращения конфликтов и укрепления международной безопасности. Рестриктивные меры ЕС, как и других субъектов политики санкций, направлены на изменение поведения целевых государств, а также выполняют сдерживающую и сигнальную, или стигматизирующую, функции [см. подробнее: Giumelli, 2013].

В ЕС действует двухэтапная процедура, предполагающая обязательное принятие двух отдельных, но связанных правовых актов для введения режима санкций: решения ОВПБ и регламента, устанавливающего конкретные меры и порядок их исполнения. Данная процедура, оформившаяся в 1970-е годы, была формализована Маастрихтским договором. По предложению Высокого представителя по иностранным делам и политике безопасности Совет ЕС единогласно (ст. 31 Договора о Европейском союзе — ДЕС)⁴ принимает решения о рестриктивных мерах. Торговые и финансовые санкции, входящие в компетенцию Евросоюза, требуют дополнительного имплементационного акта в виде регламента. На основе совместного предложения Высокого представителя и Европейской комиссии (ЕК) регламент принимается Советом ЕС квалифицированным большинством голосов (ст. 215 Договора о функционировании Европейского союза — ДФЕС)⁵. В случае же введения эмбарго на поставки оружия и запрета на въезд государства-члены должны принять собственные национальные правила реализации этих мер, поскольку они не входят в компетенцию Евросоюза.

³ Basic Principles on the Use of Restrictive Measures (Sanctions). Brussels. 07.06.2004. Para. 1 // Council of the European Union. Available at: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10198-2004-REV-1/en/pdf> (accessed: 03.12.2024).

⁴ Consolidated Version of the Treaty on European Union // Official Journal of the European Union C 326/13. 26.10.2012. Available at: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0023.02/DOC_1&format=PDF (accessed: 03.12.2024).

⁵ Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union // Official Journal of the European Union C 115/47. 09.05.2008. Available at: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:41f89a28-1fc6-4c92-b1c8-03327d1b1ecc.0007.02/DOC_1&format=PDF (accessed: 03.12.2024).

Процесс введения санкций представляет собой высокий уровень взаимодействия между институтами Европейского союза. Наряду с Советом ЕС, играющим ключевую роль, ЕК и Европейская внешнеполитическая служба являются структурами, наиболее вовлеченными в реализацию санкционной политики. Европейский парламент формально не участвует в установлении рестрикций (его лишь информируют о соответствующих решениях ОВПБ), тем не менее он может принимать резолюции с предложениями по изменению санкционного режима, его введению и т.д., которые носят рекомендательный характер.

Таким образом, в Евросоюзе действует централизованная система выработки санкционных режимов, однако их имплементация происходит децентрализованно: соответствующие законы принимает Совет ЕС, а реализация ограничительных мер находится в руках государств-членов. Согласно «Руководству по имплементации и оценке ограничительных мер (санкций)» именно национальные государства должны обеспечить реализацию и инфорсмент рестрикций, установить штрафы, применимые к нарушениям законодательства о санкциях⁶. Обязанностью каждого государства является создание компетентного органа, ответственного за выполнение перечисленных функций. Однако национальные агентства значительно различаются по численности, опыту персонала, имеют разные способности обнаруживать уклонения от санкционных предписаний. Ни «Руководство по имплементации и оценке ограничительных мер (санкций)», ни законодательство ЕС не определяют, какими ресурсами государства-члены должны обладать для обеспечения оптимального соблюдения требований национальными субъектами [Portela, 2020].

В ЕС децентрализована и система предоставления исключений. Несмотря на то что положения являются общими для всех государств-членов, компетентные национальные органы по своему усмотрению отвечают на запросы об исключении из санкционного режима. В рамках автономных режимов санкций ЕС предусмотрено применение двух видов исключений: общих исключений

⁶ Guidelines on implementation and evaluation of restrictive measures (sanctions) in the framework of the EU Common Foreign and Security Policy. 5664/18. 04.05.2018 // Council of the European Union. Available at: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5664-2018-INIT/en/pdf> (accessed: 03.12.2024).

(*exemptions*), когда не требуется предварительное разрешение для осуществления определенных видов деятельности, выведенных из сферы применения общего запрета, и отступлений (*derogations*), предоставляемых соответствующими компетентными органами государств-членов⁷.

В итоге децентрализованный характер привел к тому, что имплементация и правоприменение санкций ЕС делегированы более чем 160 компетентным органам на национальном уровне [Giumelli et al., 2022]. Данная особенность санкционной политики Евросоюза серьезно отличает его от прочих субъектов рестрикций, прежде всего США.

К числу отличий санкционной политики Брюсселя от американской следует отнести и характерные для ЕС подходы к решению вопросов правоприменения и строгости соблюдения санкций. Еще в 2019 г. в докладе исследователей Европейского совета по международным делам отмечалось мнение администрации США о том, что ЕС и страны — члены объединения не обеспечивают должное соблюдение собственных санкций и слабы в правоприменении [Geranmayeh, Rapnouil, 2019]. Действительно, в этом вопросе Брюссель опирается на государства-члены, в которых действуют весьма разнообразные институциональные и правовые установки. В частности, национальное законодательство в области санкционной политики серьезно разнится: штрафы для физических лиц варьируют от 1,2 тыс. до 5 млн евро, а сроки тюремного заключения — от 0,5 до 12 лет (таблица). Однако следует учитывать и то, что в ЕС совершенно иная культура наказания организаций, нарушающих санкции. Как отмечали официальные лица, правоприменительные действия проводятся здесь более ограниченно и менее публично, чем в США, «где обычно стремятся назвать и пристыдить тех, кто уклоняется от санкций» [Geranmayeh, Rapnouil, 2019: 7].

Более того, Брюссель, в отличие от Вашингтона, устанавливает юрисдикционные ограничения для применения своих рестрикций. В «Руководстве по имплементации и оценке ограничительных мер (санкций)» отмечается: «Ограничительные меры ЕС должны приме-

⁷ European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations. Sanctions and Humanitarian Aid // European Commission. Available at: <https://www.dgecho-partners-helpdesk.eu/sanctions/sanctions-and-humanitarian-aid> (accessed: 03.12.2024).

Наказания за нарушения санкций в странах – членах ЕС

Государство — член ЕС	Максимальный срок тюремного заключения за нарушение санкций в странах — членах ЕС, лет	Фиксированные максимальные штрафы, налагаемые на физических лиц за нарушение санкций в странах — членах ЕС, евро
Австрия	5	1,8 млн
Бельгия	5	25 тыс.
Болгария	10	256 тыс.
Венгрия	10	Не фиксирован
Германия	10	500 тыс.
Греция	0,5	500 тыс.
Дания	4	Размер штрафа определяется судьей
Ирландия	3	500 тыс.
Испания	–	1,5 млн
Италия	12	Не фиксирован
Кипр	2	100 тыс.
Латвия	8	1 млн
Литва	5	80 тыс.
Люксембург	5	250 тыс.
Мальта	12	5 млн
Нидерланды	6	87 тыс.
Польша	10	1 млн
Португалия	5	1 млн
Румыния	–	40 тыс.
Словакия	–	66,4 тыс.
Словения	5	125 тыс.
Финляндия	4	Не фиксирован
Франция	5	Не фиксирован
Хорватия	5	6,7 тыс.
Чехия	8	157 тыс.
Швеция	4	15 тыс.
Эстония	5	1,2 тыс.

Источник: составлено автором по материалам The Genocide Network Report⁸

⁸ Данные по странам представлены за 2015 г. и обновлены в 2021 г. Одни государства предусматривали возможность классификации нарушений санкций как

няться только в ситуациях, когда существуют связи с ЕС. Эти ситуации <...> охватывают территорию Европейского союза, воздушные суда или суда государств-членов, граждан государств-членов, компании и другие субъекты, учрежденные или созданные в соответствии с законодательством государств-членов, или любой бизнес, осуществляемый полностью или частично в пределах Европейского союза»⁹. В документе подчеркивается, что «ЕС воздержится от принятия законодательных актов, имеющих экстерриториальное применение, в нарушение международного права. ЕС осудил экстерриториальное применение законодательства третьих стран, вводящего ограничительные меры, которые направлены на регулирование деятельности физических и юридических лиц, находящихся под юрисдикцией государств — членов Европейского союза, как нарушающее международное право»¹⁰.

Однако это не исключало задействования Евросоюзом различных способов расширения охвата своими односторонними ограничениями и увеличения их эффективности. Как отметила профессор права Университета Лилля III. Бусилон, хотя ЕС не использовал экстерриториальность в качестве средства мультилатерализации своих рестрикций, в достижении этой цели он прибегал к разным методам формального и неформального характера [Beaucillon, 2021]. Случай формальных мер — Рамочное соглашение по финансовым и административным вопросам (Financial and Administrative Framework Agreement, FAFA)¹¹ между Евросоюзом и ООН, из текста которого вытекает, что ООН обязуется не предоставлять средства, полученные в качестве добровольных взносов от Брюсселя, лицам, на которых распространяются односторонние санкции ЕС [Beaucillon, 2021].

уголовных или административных правонарушений в зависимости от их тяжести, другие — как уголовных преступлений. Две страны, Испания и Словакия, классифицировали нарушение санкций как административное правонарушение [см.: Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations..., 2021].

⁹ Sanctions Guidelines — update. Brussels. 04.05.2018. P. 19. Para. 51 // Council of the European Union. Available at: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5664-2018-INIT/en/pdf> (accessed: 03.12.2024).

¹⁰ Ibid. Para. 52.

¹¹ Financial and Administrative Framework Agreement between the European Union represented by the European Commission and the United Nations. 2018. Para. 6a // United Nations Development Programme. Available at: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/brussels/un_fafa_consolidated_2018.pdf (accessed: 03.12.2024).

К неформальным средствам можно отнести, например, попытки экспорта односторонних санкций ЕС в третьи страны, что представляет собой классический способ в санкционных практиках, принимающий форму приглашения. В решениях ОВПБ есть стандартное положение: «В целях максимального увеличения воздействия мер, предусмотренных настоящим Решением, Союз должен побуждать третьи страны к принятию аналогичных ограничительных мер»¹².

В качестве яркого примера также можно привести попытки расширения круга субъектов санкций посредством распространения своих ограничительных мер на страны, входящие в орбиту влияния ЕС. К ним относятся государства южного и восточного соседства, однако в вопросах санкционной политики речь идет в первую очередь о кандидатах на вступление в Евросоюз. Для реализации данной задачи в ход могут пойти как мягкие, так и более жесткие методы, в числе которых политика кондициональности (обусловленности).

Таким образом, применяя санкции, Брюссель стремится различными способами расширить круг их субъектов. Можно утверждать, что одна из сущностных черт политики санкций ЕС — многосторонность. Помимо описанных средств Евросоюз также уделяет большое внимание вопросам координации своих действий с союзниками, прежде всего США, и с другими западными партнерами. Данные меры не просто направлены на повышение эффективности санкционных режимов, но и выступают средством большей легитимации односторонних рестрикций.

Следует отметить и ряд других отличительных маркеров санкционной политики ЕС. Прежде всего, он придерживается адресного подхода к применению санкций, предполагающего их нацеливание на режим и его сторонников, а не население страны-мишени в целом¹³. Этот подход также преследует важную для Брюсселя цель

¹² См., например: Consolidated text: Council Decision (CFSP) 2020/1999 of 7 December 2020 concerning restrictive measures against serious human rights violations and abuses. Article 9 // Official Website of the European Union. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02020D1999-20240722> (accessed: 03.12.2024).

¹³ Это, однако, не касается мер экспортного контроля в отношении отдельных стран. См., например: Update EU Best Practices for the Effective Implementation of Restrictive Measures // Council of the European Union. 04.05.2018. Available at: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8519-2018-INIT/en/pdf> (accessed: 03.12.2024); Update of the EU Best Practices for the Effective Implementation of Restrictive Measures // Council of the European Union. 27.06.2022. Available at: <https://www.eu-ropesansctions>.

смягчения гуманитарных последствий его рестрикций. Евросоюз постоянно подчеркивает, что его санкции должны быть разработаны таким образом, чтобы оказать давление на конкретных лиц, минимизируя гуманитарный ущерб и «непредвиденные негативные последствия» для населения стран-мишеней¹⁴. В этом отношении следует также отметить, что ЕС в значительно большей мере, чем США, уделяет внимание вопросам гуманитарных исключений из санкций, проблеме «чрезмерного соблюдения» (оверкомплаенса) рестрикций. Часто подчеркивается, что оверкомплаенс нежелателен¹⁵.

Другая важная особенность санкционной стратегии ЕС — его ценностно-ориентированный подход к применению рестрикций. Внешняя политика Евросоюза, как и санкционная, имеет ярко выраженную ценностную основу. В этом отношении особое значение для анализа международного позиционирования ЕС имеет сигнальная, или коммуникационная, функция его рестрикций, т.е. использование санкций как средства отправки послания стране-мишени о неодобрении ее политики [Giumelli, 2013]. В сообщении Еврокомиссии от 19 января 2021 г. подтверждалось, что санкции «играют решающую роль в отстаивании ценностей ЕС и проецировании его влияния на международной арене»¹⁶. В связи с этим

com/wp-content/uploads/2022/07/June-2022-_-EU-Best-Practices-for-the-effective-implementation-of-restrictive-measures.pdf (accessed: 03.12.2024).

¹⁴ См., например: Basic Principles on the Use of Restrictive Measures (Sanctions). 10198/1/04, REV 1, Brussels. 07.06.2004. Para. 6 // Council of the European Union. Available at: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10198-2004-REV-1/en/pdf> (accessed: 03.12.2024); Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the EU's Humanitarian Action: New Challenges, Same Principles // Council of the European Union. 20.05.2021. Available at: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8966-2021-INIT/en/pdf> (accessed: 03.12.2024).

¹⁵ См., например: Commission Guidance Note on the Provision of Humanitarian Aid to Fight the COVID-19 Pandemic in Certain Environments Subject to EU Restrictive Measures. 12.08.2021 // European Commission. Available at: https://www.icpac.org.cy/zePortal/WebFiles/SELK/WebDocuments/Members/Sanctions/2021/210813-humanitarian-aid-guidance-note_en.pdf (accessed: 03.12.2024); Commission Guidance Note on the Provision of Humanitarian Aid in Compliance with EU Restrictive Measures (Sanctions). Brussels. 30.06.2022 // European Commission. Available at: https://finance.ec.europa.eu/document/download/9ad399ee-90f8-4a75-afe0-fa58d44cad6a_en?filename=220630-humanitarian-aid-guidance-note_en.pdf (accessed: 03.12.2024).

¹⁶ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions. The European economic and financial system: Fostering openness, strength and resilience. Brussels. 19.01.2021 // European Commission. Available at: <https://eur-lex>

западные ученые отмечают, что санкции Евросоюза также имеют важное дискурсивное измерение [см., например: Jaeger, 2016].

Как показывают эмпирические исследования, практика ограничительных мер как минимум частично подтверждает то, что сущность ЕС как «нормативной силы» отражается в его санкционной политике [см. подробнее: Giumelli et al., 2021] (данный аспект будет отдельно рассмотрен в следующем разделе). Кроме того, образу Евросоюза как проводника нормативной и «мягкой» силы соответствует подчеркнутое акцентирование внимания на нежелательности деструктивного воздействия ограничительных мер на население подсанкционных государств, проблеме оверкомплаенса.

Следует также отметить, что помимо санкций инструментарий ЕС включает меры, которые применяются вне рамок ОВПБ. Такие меры, подобные санкциям (*sanctions-like measures*), официально ими не называются, но выполняют схожие функции. Среди них: прекращение двусторонних переговоров, отмена торговых преференций, отказ в предоставлении кредитов, а также приостановка или сокращение помощи в целях развития [Immenkamp, 2024].

Например, приостановление или ограничение помощи, так называемые соответствующие меры (*appropriate measures*)¹⁷, было предусмотрено ст. 96 Соглашения Котону (2000–2023) о партнерстве ЕС и государств-членов со странами Африки, Карибского бассейна и Тихого океана (АКТ). В ответ на нарушения прав человека и демократических принципов, обязательство соблюдения которых закреплено в указанном Соглашении, соответствующие меры, включая частичную или полную приостановку помощи, вводились единогласным решением Совета ЕС. На протяжении более двух десятилетий данный механизм неоднократно применялся в отношении государств АКТ. В Соглашении Самоа, принятом в январе 2024 г., ст. 96 была заменена ст. 101 об «урегулировании споров и выполнении обязательств» [Immenkamp, 2024].

europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0032&qid=1611728656387 (accessed: 03.12.2024).

¹⁷ Приостановление помощи не определяется ЕС как чисто санкция, хотя по своему характеру эта мера близка к ней. В документе она называется «соответствующей мерой», т.е. не «рестриктивной». Мера применяется в политических целях. В соответствии с соглашением применение этой меры допустимо в «случаях, вызывающих опасения», оно строго регламентировано.

При этом исследования показывают, что речь идет не столько о приостановлении помощи, сколько о ее переориентации на других бенефициаров и иные цели [см., например: Portela, 2007, 2015]. В частности, приостановка помощи касается бюджетной поддержки, тогда как гуманитарная помощь сохраняется и нередко даже увеличивается за счет перенаправления финансовых средств на проекты, ориентированные на население. Это свидетельствует об адресном характере подобных мер. Одновременно в этой сфере проявляется гетерогенность Евросоюза: приостановление помощи ЕС зачастую сопровождается принятием аналогичных мер государствами-членами, но встречаются и исключения, когда отдельное национальное правительство продолжает оказывать помощь или даже наращивает ее объемы. Подобная модель поведения характерна, например, для Франции в отношении бывших колоний [Portela, 2015].

Следует отметить, что перечисленные особенности ЕС как субъекта санкционной политики находят отражение и в применении других инструментов воздействия. Например, предоставление льготных кредитов Европейского банка реконструкции и развития сопряжено с обязательным соблюдением норм международного права и прав человека [Immenkamp, 2024], что в очередной раз акцентирует ценностно-ориентированный подход ЕС.

Важно подчеркнуть, что рассматриваемые меры имеют разную правовую и институциональную природу: санкции принимаются в рамках ОВПБ, тогда как торговая политика относится к исключительной компетенции ЕС, а помощь развитию находится в совместной компетенции Евросоюза и государств-членов. Это обуславливает вариативность процедур принятия мер в зависимости от их характера и сферы применения. Так, двусторонние переговоры с третьими странами могут быть прекращены посредством неформального решения Совета ЕС или Европейского совета. Приостановка помощи в целях развития требует принятия решения Советом ЕС квалифицированным большинством. В то же время торговые преференции подлежат отмене или восстановлению решением Европейской комиссии. Как и в случае с процедурой введения санкций в рамках ОВПБ, Европейский парламент информируется о соответствующих решениях, однако не участвует в процессе их принятия [Immenkamp, 2024].

Эволюция санкционной политики ЕС: от Маастрихта до специальной военной операции России на Украине

Практика применения Евросоюзом ограничительных мер берет свое начало в 1980-е годы, когда страны — члены Европейского экономического сообщества (ЕЭС) ввели первые рестрикции¹⁸. До этого ЕЭС не прибегало к использованию собственных санкций, государства-члены принимали меры на национальном уровне [Immenkamp, 2024]. Запуск в 1992 г. ОВПБ с принятием Маастрихтского договора закрепил новые формы сотрудничества, в том числе была формализована санкционная политика Брюсселя. В 1999 г. была инициирована Общая политика безопасности и обороны, предоставившая ЕС возможность проводить совместные военные операции, однако именно санкции заняли центральное место в его внешнеполитическом арсенале как ключевое силовое (невоенное) средство решения стратегически значимых проблем безопасности и внешней политики.

Примечательно, что характерной чертой практики применения санкций Брюсселем на протяжении 1990–2000-х годов было отсутствие их ярко выраженного экономического характера [см. подробнее: Portela, 2016]. За редкими исключениями, как в случае с рестрикциями против Югославии¹⁹, торговые отношения между Евросоюзом и странами-мишенями не прекращались. При этом следует отметить уже наметившуюся в тот период и сохраняющуюся по сей день черту ограничительных мер ЕС: увеличение объемов помощи странам-мишеням, в частности гуманитарного содействия и помощи развитию.

Как справедливо отмечала профессор Сингапурского университета менеджмента К. Портела, ввиду этой противоречивой картины неудивительно, что ЕС не воспринимался как значимый субъект политики санкций. На практике главным мотивом введения ограничительных мер оставалось политическое послание, направленное на защиту прав человека и демократических принципов, а не экономическое воздействие на страну-мишень [Portela, 2016]. Этой цели

¹⁸ В частности, в 1980-е годы ЕЭС были введены рестрикции против КНР, Сирии, Ливии, ЮАР и др.

¹⁹ Однако следует учитывать, что в отношении Югославии действовал не автономный санкционный режим ЕС, а международные санкции, введенные СБ ООН.

служили и так называемые умные (точечные, адресные) санкции, применение которых началось на рубеже 1990–2000-х годов. В отличие от всеобъемлющих мер, направленных на целые государства, эти ограничения были ориентированы на отдельных лиц и компании для минимизации политических и гуманитарных издержек. Такая практика стала результатом развернувшихся в то время дебатов между политиками, научным сообществом и гуманитарными организациями в связи с катастрофическими последствиями санкционных режимов против Ирака, Югославии и Гаити. В итоге в 2000-е годы четко обозначился тренд на нацеливание санкций на отдельных лиц и компании, сектора экономики целевых государств, а инициаторы, в числе которых и ЕС, взяли этот инструмент на вооружение [см. подробнее: Оганисян, 2023]. С начала 2000-х годов в документах Евросоюза как важная черта его ограничительных мер выделяется их адресный характер²⁰.

В 1990–2000-е годы наиболее распространенной целью вводимых Брюсселем санкций, как правило, были защита прав человека и продвижение демократии. Таким образом, практика рестриктивных мер позиционировала ЕС как последовательного защитника прав человека на международной арене (рис. 2).

С начала 2010-х годов санкционная политика Евросоюза перешла на новый этап своего развития. В 2010 г. Совет ЕС ввел ограничения против Ирана, вышедшие за рамки требований СБ ООН. Кризис в Кот-д'Ивуаре привел к установлению Брюсселем кратковременного, но весьма сурового режима санкций. Уже в 2011 г. ЕС инициировал введение жесткого санкционного режима против Сирии, задействовав широчайший набор ограничительных мер, имеющихся в его арсенале. Причем, в отличие от Ирана и Кот-д'Ивуара, санкционный режим в отношении Сирии носил автономный характер.

²⁰ См., например: Update EU Best Practices for the Effective Implementation of Restrictive Measures // Council of the European Union. 04.05.2018. Available at: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8519-2018-INIT/en/pdf> (accessed: 03.12.2024); Update of the EU Best Practices for the Effective Implementation of Restrictive Measures // Council of the European Union. 27.06.2022. Available at: https://globalsanctions.com/wp-content/uploads/2022/07/June-2022-_-EU-Best-Practices-for-the-effective-implementation-of-restrictive-measures.pdf (accessed: 03.12.2024); Update of the EU Best Practices for the Effective Implementation of Restrictive Measures. 03.07.2024 // Council of the European Union. Available at: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11623-2024-INIT/en/pdf> (accessed: 03.12.2024).

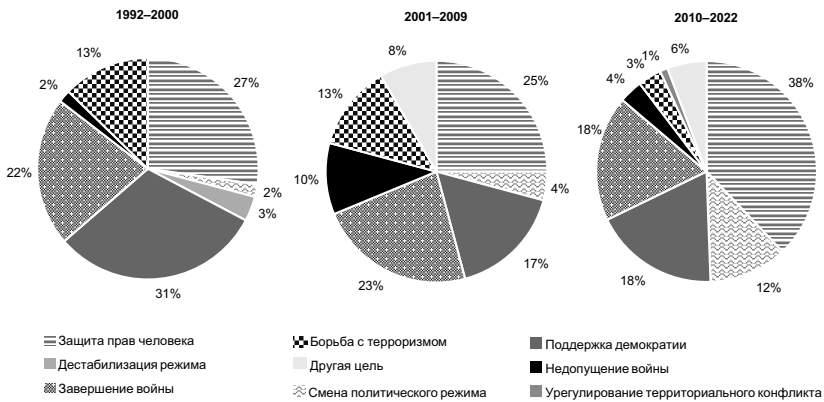


Рис. 2. Структура санкций ЕС по целям

Источник: составлено автором на основе данных The Global Sanctions Database²¹

Эти ограничения, особенно против Ирана, негативно повлияли на предприятия ЕС в ряде секторов экономики [см. подробнее: Portela, 2016]. Всё это демонстрировало, что в рестрикциях Евросоюза стал усиливаться экономический компонент в противовес прежней практике, фокусировавшейся преимущественно на сигнальных функциях. Данный тренд отразился и на инструментарии Брюсселя. В частности, с 2010-х годов доля торговых и финансовых санкций увеличилась, составив более половины всех ограничений, вводимых ЕС (рис. 3). Что касается целей рестрикций, то на данном этапе они постепенно сместились в сторону обеспечения безопасности, хотя защита прав человека и поддержка демократии остаются важными драйвами санкционной политики ЕС (см. рис. 2). При этом следует отметить, что горизонтальный режим санкций по правам человека, прошедший долгий и сложный путь разработки с 2018 г., был принят только в 2020 г.²²

Введение санкций против Российской Федерации в 2014 г. усилило данные тенденции (новый виток в их развитии наметился с 2022 г., что отдельно будет рассмотрено в следующем разделе статьи). В этом

²¹ См. подробнее о базе данных о санкциях The Global Sanctions Database: [Felbermayr et al., 2020; Kirilakha et al., 2021; Syropoulos et al., 2023].

²² Причем во второй половине 2010-х годов ряд стран — членов ЕС вслед за принятием США «Глобального акта Магнитского» приняли схожие меры на национальном уровне [см. подробнее: Russell, 2020].

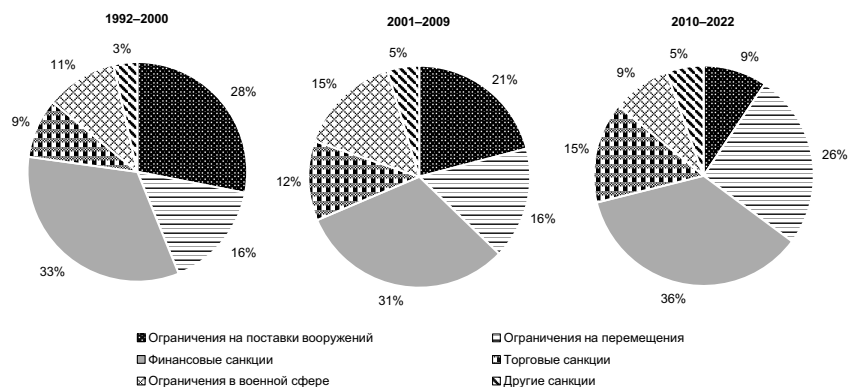


Рис. 3. Структура санкций ЕС по типу

Источник: составлено автором на основе данных The Global Sanctions Database²³

контексте К. Портела отмечает, что «робкая» санкционная практика Евросоюза до 2010 г. выглядит «репетицией», в ходе которой он готовил страны-члены к тому дню, когда его «безобидные ограничения» повлекут за собой реальные издержки для них [Portela, 2016]. В итоге сформировался своего рода консенсус между государствами-членами относительно того, что санкции ЕС могут иметь серьезные экономические и политические последствия.

Во второй половине 2010-х годов санкционная политика Брюсселя столкнулась с серьезными внутренними и внешними вызовами. В частности, одной из проблем стал выход Великобритании из интеграционного объединения, который, как тогда полагали исследователи, мог негативно сказаться на политике санкций ЕС [Jokela, Aula, 2020]. Великобритания традиционно играла ключевую роль в рамках Евросоюза в разработке и инициировании санкционных режимов, обладала широкими возможностями финансовой разведки и выполняла уравнивающую функцию в случае разногласий между Францией и Германией [Jokela, Aula, 2020].

Однако наиболее существенным вызовом для Евросоюза в это время стала санкционная деятельность США, прежде всего американские вторичные санкции. В этот период актуализировалась

²³ См. подробнее о базе данных о санкциях The Global Sanctions Database: [Felbermayr et al., 2020; Kirilakha et al., 2021; Syropoulos et al., 2023].

проблема их экстерриториальных последствий, вновь после второй половины 1990-х годов став причиной напряженности в отношениях с Вашингтоном. В 2018 г. вслед за выходом США из Совместного всеобъемлющего плана действий (СВПД) и введением администрацией Д. Трампа экстерриториальных санкций против Ирана ЕС возобновил²⁴ Блокирующий статут 1996 г.²⁵ и способствовал созданию Инструмента поддержки торговых обменов INSTEX странами «евротройки» — Францией, Германией и Великобританией. Однако эта инициатива охватила только гуманитарные товары, в марте 2020 г. была проведена единственная транзакция для содействия экспорту медицинской продукции из Европы в Иран в период пандемии. В итоге эффективность этих усилий оказалась ограниченной: в 2023 г. INSTEX прекратил свою деятельность, а европейский бизнес был вынужден уйти из Ирана под давлением американских санкций. Тем не менее эти шаги стали важным политическим сигналом о несогласии Брюсселя с действиями США и показателем несоответствия американской политики интересам и целям ЕС [см., например: Потемкина, 2018; Тимофеев, 2019].

Проблемы, вызванные активизацией применения Вашингтоном вторичных санкций на ряде направлений, в числе которых и российское (например, обострение противоречий вокруг «Северного потока-2»), подтолкнули ЕС с конца 2010-х годов к более сплоченной политике, нацеленной на укрепление внутренней координации и защиту от негативных экстерриториальных последствий амери-

²⁴ Commission Delegated Regulation (EU) 2018/1100 of 6 June 2018 amending the Annex to Council Regulation (EC) No 2271/96 protecting against the effects of extra-territorial application of legislation adopted by a third country, and actions based there on or resulting from the reform // Official Journal of the European Union. L1 199/1. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R1100> (accessed: 03.12.2024).

²⁵ Блокирующий статут 1996 г. был принят для защиты компаний ЕС от экстерриториального применения санкций США, введенных против Кубы в соответствии с Законом Хелмса–Бертона 1996 г. Он применяется к резидентам ЕС и компаниям, зарегистрированным в Европейском союзе, и запрещает им соблюдать экстерриториальные санкции США. В исключительных случаях им может быть разрешено соблюдать соответствующие санкции США, если несоблюдение может нанести серьезный ущерб их интересам или Евросоюзу. См.: Council Regulation (EC) No 2271/96 of 22 November 1996 protecting against the effects of the extra-territorial application of legislation adopted by a third country, and actions based thereon or resulting therefrom // Official Journal of the European Union. L 309. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/1996/2271/oj> (accessed: 03.12.2024).

канских рестрикций. В опубликованном в декабре 2020 г. докладе Генерального директората ЕС по вопросам внешней политики подчеркивалось, что экстерриториальные санкции США бросают вызов Евросоюзу и государствам-членам и ставят под удар трансатлантические отношения²⁶. В докладе предлагались возможные меры противодействия, среди которых: активизация последовательного непризнания «незаконных экстерриториальных санкций» совместно с третьими странами, содействие европейскому бизнесу в подаче исков в международный инвестиционный арбитраж и американские суды, повышение роли евро в мировой финансовой системе, создание единого координирующего органа по вопросам санкционной политики типа Управления по контролю за иностранными активами США (OFAC), например Агентства ЕС по контролю за иностранными активами (EU-AFAC), и др.²⁷ Данная проблема стала также предметом повышенного интереса европейских исследователей, призывавших в сложившихся реалиях принять конкретные меры для укрепления санкционной политики ЕС, в том числе для повышения его устойчивости перед лицом вторичных ограничений США [см., например: Geranmayeh, Rapnouil, 2019].

У. фон дер Ляйен, возглавившая новую «геополитическую комиссию»²⁸ в 2019 г., подчеркнула необходимость для ЕС в меняющемся геополитическом контексте строить и поддерживать «открытую стратегическую автономию»²⁹. В сообщении Еврокомиссии от 19 января 2021 г. излагался комплекс мер в макроэкономической

²⁶ Extraterritorial sanctions on trade and investments and European responses // Policy Department for External Relations Directorate General for External Policies of the Union. November 2020. Available at: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/653618/EXPO_STU\(2020\)653618_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/653618/EXPO_STU(2020)653618_EN.pdf) (accessed: 03.12.2024).

²⁷ Ibidem.

²⁸ Вступая в должность, председатель Еврокомиссии У. фон дер Ляйен заявила, что возглавит новую «геополитическую комиссию», цель которой — повышение роли Европейского союза на мировой арене. См.: EU strives for more — President-elect von der Leyen unveils her 'geopolitical Commission' // EU Reporter. 10.09.2019. Available at: <https://www.eureporter.co/frontpage/2019/09/10/vdlcommission-president-elect-von-der-leyen-unveils-her-line-up/> (accessed: 03.12.2024).

²⁹ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Europe's moment: Repair and Prepare for the Next Generation. Brussels. 27.05.2020. COM/2020/456 final // European Commission. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52020DC0456> (accessed: 03.12.2024).

и финансовой областях как часть более широкого набора действий по укреплению «открытой стратегической автономии» и устойчивости ЕС, среди которых продвижение международной роли евро, укрепление инфраструктуры финансового рынка. В сообщении подчеркивалось, что «полная и единообразная реализация санкций Евросоюза вместе с дополнительными усилиями по противодействию незаконному экстерриториальному применению односторонних санкций к операторам ЕС третьими странами еще больше укрепит стратегический вес ЕС». Одновременно с признанием, что реализация санкций «не столь единообразна в ЕС, как должна быть», была акцентирована необходимость принятия конкретных мер по обеспечению соблюдения санкционных режимов, в числе которых разработка Еврокомиссией репозитория, призванного содействовать оперативному обмену информацией между государствами-членами и ЕК об имплементации и правоприменении санкций, усиление роли Комиссии /вице-президента /Высокого представителя в обеспечении всеобъемлющего надзора за реализацией политики санкций ЕС и др.³⁰

Помимо усилий по укреплению санкционной политики Евросоюза, в числе которых и инициированные У. фон дер Ляйен институциональные реформы, призванные усилить координацию и мониторинг реализации ограничительных мер [см. подробнее: Portela, Olsen, 2023], были предприняты конкретные шаги в иных областях, включая торговлю и помощь развитию. В частности, в условиях глобальной конкуренции и растущего экономического давления на ЕС и государства-члены, одним из примеров которого в Брюсселе считали введение КНР торговых ограничений против Литвы³¹, были приняты меры для защиты объединения и его участников: предложено создать Инструмент противодействия экономическому принуждению (Anti-Coercion Instrument, ACI). Регламентом Европейского парламента и Совета № 2023/2675, вступившим в силу

³⁰ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions. The European economic and financial system: Fostering openness, strength and resilience. Brussels. 19.01.2021 // European Commission. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0032&qid=1611728656387> (accessed: 03.12.2024).

³¹ Экономическое давление Китая на Литву стало ответом на открытие в 2021 г. в Вильнюсе официального представительства Тайваня.

в 2023 г., такой инструмент был создан и установлены рамки для его применения³². Он призван служить средством сдерживания, прибегать к нему станут лишь в тех случаях, если не удастся урегулировать проблемы с помощью переговоров³³. Иными словами, ЕС подчеркивал именно оборонительный, а не наступательный характер данного механизма.

Наряду с этим для усиления политики помощи развитию был создан Новый инструмент соседства, развития и международного сотрудничества (Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument, NDICI) в целях более эффективного и стратегического использования средств развития. Он направлен на улучшение координации и согласованности между различными аспектами внешней политики ЕС, включая политику помощи в целях развития, гуманитарную помощь и санкции [см. подробнее: Olsen, 2022].

Таким образом, динамика санкционной политики ЕС на протяжении двух десятилетий демонстрирует постепенную модификацию инструментария и целей применения ограничений. В то же время уже на рубеже 2010–2020-х годов усилилась необходимость укрепления как санкционных инструментов, так и других средств политики Евросоюза в условиях нарастания международной напряженности, а также горизонтальных и вертикальных вызовов для ЕС.

Контурсы трансформации санкционной политики ЕС

2022 г. открыл новый этап в эволюции политики санкций Евросоюза. Наряду со зримым увеличением объема санкционных ограничений ЕС против России с этого года наблюдаются качественные изменения подхода Брюсселя. Прежде всего, данная трансформация

³² Regulation (EU) 2023/2675 of the European Parliament and of the Council of 22 November 2023 on the protection of the Union and its Member States from economic coercion by third countries // Official Journal of the European Union. 07.12.2023. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023R2675> (accessed: 03.12.2024).

³³ Совин В. «Антипринуждающий» инструмент ЕС: очередной шаг в обход международного права // Российский совет по международным делам. 27.12.2023. Доступ: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/antiprinuzhdayushchiy-instrument-es-ocherednoy-shag-v-obkhod-mezhdunarodnogo-prava/> (дата обращения: 03.12.2024).

проявилась в отношении применения Евросоюзом вторичных санкций [Тимофеев, Чуприянова, 2024].

Со второй половины 2022 г. Европейский союз разработал правовой механизм, позволяющий Совету ЕС вводить санкции против лиц и компаний за нарушение его рестрикций. Первые шаги на этом направлении были предприняты еще в рамках 8-го пакета санкций ЕС. Регламентом Совета ЕС № 2022/1905 был расширен перечень оснований для введения санкций в связи с ситуацией на Украине. Данное нововведение позволяет устанавливать ограничения против лиц и компаний, содействующих обходу режимов санкций против России³⁴. Этот шаг демонстрирует растущую готовность ЕС применять санкции за пределами своих территориальных границ, что существенно меняет традиционный подход Евросоюза, прежде избегавшего экстерриториальных санкций. Однако на официальном уровне заявляется обратное. Официальные лица ЕС неоднократно подчеркивали, что санкции не являются экстерриториальными, они работают на его территории, распространяются на его граждан и компании. Цель введенных мер состоит в том, чтобы предотвратить нарушение или обход санкционного режима Евросоюза³⁵.

В 11-й пакет санкций против России, принятый в июне 2023 г., ЕС включил новый инструмент борьбы с обходом. Он позволяет Евросоюзу ограничить продажу, поставку, передачу или экспорт определенных санкционированных товаров и технологий в третьи страны с высоким риском обхода³⁶. Принятие дальнейших пакетов

³⁴ Council Regulation (EU) 2022/1905 of 6 October 2022 amending Regulation (EU) No 269/2014 concerning restrictive measures in respect of actions undermining or threatening the territorial integrity, sovereignty and independence of Ukraine // Official Journal of the European Union. L1 259/76. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L1.2022.259.01.0076.01.ENG&toc=OJ%3AL%3A2022%3A259I%3ATOC> (accessed: 03.12.2024).

³⁵ См., например: Якунин И. Обход санкций тянет на срок // Коммерсантъ. 02.12.2022. Доступ: <https://www.kommersant.ru/doc/5705371> (дата обращения: 03.12.2024); Saiz Erausquin G., Keatinge T. The EU paradox with tackling sanctions circumvention // EURACTIV. 22.11.2023. Available at: <https://www.euractiv.com/section/global-europe/opinion/the-eu-paradox-with-tackling-sanctions-circumvention/> (accessed: 03.12.2024).

³⁶ Council of the European Union, Council Regulation (EU) 2023/1214 of 23 June 2023, amending Regulation (EU) No 833/2014 concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine // Official Journal of the European Union. OJ L 195I. 23.06.2023, pp. 1–329, para. 13. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023R1214> (accessed: 03.12.2024).

значительно расширило и укрепило практику применения вторичных ограничений. К таким мерам можно отнести экспортный контроль в отношении третьих стран, а также блокирующие санкции против лиц из тех государств, которые участвуют в обходе санкций или содействуют ему. Так, в рамках ст. 3 Регламента Совета ЕС № 269/2014 предусматриваются санкции за содействие обходу ограничений³⁷, ряд компаний из третьих стран были включены в Приложение IV Регламента Совета ЕС № 833/2014, в отношении них действуют расширенные ограничения в области поставок товаров двойного назначения³⁸.

На данный момент практика вторичных санкций ЕС носит весьма ограниченный характер, хотя число подобных рестрикций растет по экспоненте. Как справедливо указывают И.Н. Тимофеев и П.И. Чуприянова, «сравнительно небольшое число случаев применения ограничений позволяет говорить о “сдерживающей” функции вторичных санкций ЕС, нежели принудительной. Целью использования таких ограничений можно считать направление политического сигнала компаниям из третьих стран о рисках прекращения работы с бизнесом стран ЕС» [Тимофеев, Чуприянова, 2024: 51]. Таким образом, несмотря на то что Евросоюз традиционно критиковал экстерриториальное применение санкций, нынешняя ситуация побудила его пересмотреть свои подходы. Появление элементов экстерриториальности в санкционной практике ЕС, хотя и с характерными для него нюансами, в числе которых их ограниченный характер, направленность на борьбу с обходом, подчеркивает изменение парадигмы внешней политики Брюсселя.

В рамках усилий, направленных на решение проблемы обхода санкций, в декабре 2022 г. был учрежден пост специального посланника ЕС по санкциям, на который был назначен опытный дипломат, бывший посол Евросоюза в США Д. О’Салливан. Его миссия

³⁷ Consolidated text: Council Regulation (EU) No 269/2014 of 17 March 2014 concerning restrictive measures in respect of actions undermining or threatening the territorial integrity, sovereignty and independence of Ukraine // Official Journal of the European Union. L 78/6. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02014R0269-20221006> (accessed: 03.12.2024).

³⁸ Consolidated text: Council Regulation (EU) No 833/2014 of 31 July 2014 concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine // Official Journal of the European Union. L 229/1. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02014R0833-20241029> (accessed: 03.12.2024).

состоит в том, чтобы сосредоточиться на реализации санкционных мер и борьбе с их обходом посредством дипломатического взаимодействия с третьими странами³⁹. Среди них прежде всего Объединенные Арабские Эмираты, Турция, Сербия, а также государства постсоветского пространства, которые подозреваются Брюсселем в содействии обходу санкций.

В задачи спецпосланника входит разъяснительная работа с третьими странами, причем взаимодействие осуществляется не только с политическим руководством, но и с главами финансовых институтов, компаний, бизнес-ассоциаций. В ходе такого многоуровневого диалога используются как стимулы, включающие обещания помощи, инвестиций и проч., так и разного рода рестрикции или угрозы их применения. Следует отметить, что подобная практика не является ноу-хау ЕС. Принятие данной меры, по всей видимости, вдохновлено богатым американским опытом в этой области⁴⁰.

Координация действий с международными партнерами стала еще одним направлением активности спецпосланника. В частности, на протяжении 2024 г. Д. О'Салливан провел два Форума координаторов санкций⁴¹, на которых представители государств — членов ЕС и их международных партнеров обсудили вопросы, касающиеся ограничения доступа России к чувствительным технологиям и сокращения ее доходов от продажи нефти, а также проблемы реализации и соблюдения рестрикций. Говоря о международном сотрудничестве, отдельно следует отметить взаимодействие

³⁹ EU appoints David O'Sullivan as International Special Envoy for the Implementation of EU Sanctions. 13.12.2022 // European Commission. Available at: https://ireland.representation.ec.europa.eu/news-and-events/news/eu-appoints-david-osullivan-international-special-envoy-implementation-eu-sanctions-2022-12-13_en (accessed: 03.12.2024).

⁴⁰ Задачи, стоящие перед Д. О'Салливаном, весьма близки к тем, за выполнение которых отвечает Управление по координации санкций Государственного департамента США. В США в такого рода разъяснительной работе с политиками и бизнес-сообществом третьих стран также участвуют представители Министерства финансов, Министерства торговли и т.д.

⁴¹ Statement on the fourth Sanctions Coordinators Forum. 24.09.2024 // European Commission. Available at: https://finance.ec.europa.eu/news/statement-fourth-sanctions-coordinators-forum-2024-09-24_en (accessed: 03.12.2024); Statement on the third Sanctions Coordinators Forum. 13.02.2024 // European Commission. https://finance.ec.europa.eu/news/statement-third-sanctions-coordinators-forum-2024-02-13_en (accessed: 03.12.2024).

с фактическими или потенциальными кандидатами на вступление в ЕС в целях вовлечения их в свои санкционные кампании (такие попытки активно предпринимаются на российском направлении) [Stanicek, Caprile, 2023]. Задача подключения подобных стран к коалиции субъектов санкций также стоит перед специальным посланником.

В одном из своих интервью Д. О'Салливан подчеркнул, что борьба с обходом санкций начинается дома⁴², а это означает, что важным и в то же время весьма чувствительным для государств-членов направлением его работы является устранение разногласий внутри объединения. Так, беспрецедентный масштаб и охват рестрикций, введенных ЕС против России после 2022 г., выявил существенные проблемы, связанные с их имплементацией и правоприменением, включая несогласованность подходов национальных правительств. Хотя, как было отмечено, важность усилий на данном треке подчеркивалась и ранее, с 2022 г. именно под воздействием российского фактора стали предприниматься более деятельные попытки их реализации.

28 ноября 2022 г. Совет ЕС принял решение добавить нарушение рестриктивных мер в перечень «преступлений ЕС» в соответствии со ст. 83(1) ДФЕС⁴³. Это решение позволило Европейской комиссии инициировать процесс гармонизации правовых норм и стандартов наказаний за такие нарушения на уровне Евросоюза⁴⁴. Директива Европейского парламента и Совета № 2024/1226 от 24 апреля 2024 г.

⁴² См., например: Jones M.G. Clampdown on the evasion of sanctions against Russia should 'start at home' — EU envoy // Yahoo! News. 07.12.2023. Available at: https://www.yahoo.com/news/clampdown-evasion-sanctions-against-russia-131159641.html?guccounter=1&guce_referrer=aHR0cHM6Ly93d3cuZ29vZ2xlLnJlLw&guce_referrer_sig=AQAAAGjboYKLaqyAq8W2-b-7Twh2aFaBUk5Gp4Oni2-Mepyuqy-AcHZyeByEqpXmiofi-oxLUbpclozZ9DM6irKt7LdGUq8_nTlDcmMYEb9ns4pl_7UXpXDCUR5TDQtKtR95uOYymastKIRrBGT72-2n6tbPdQDid8GYYaXcvZmBILeh (accessed: 03.12.2024).

⁴³ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Towards a Directive on criminal penalties for the violation of Union restrictive measures. Brussels. 25.05.2022. COM(2022) 249 final // European Commission. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022DC0249> (accessed: 03.12.2024).

⁴⁴ См. подробнее: Harmonisation of criminal offences and penalties for the violation of EU sanctions // European Parliamentary Research Service. March 2024. Available at [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2024/759618/EPRS_ATA\(2024\)759618_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2024/759618/EPRS_ATA(2024)759618_EN.pdf) (accessed: 03.12.2024).

вступила в силу 19 мая 2024 г., а 29 апреля была опубликована в Официальном журнале ЕС⁴⁵. Этот документ призван обеспечить последовательное и эффективное соблюдение санкций ЕС и устанавливает существенные требования к государствам-членам. Иными словами, принятие данной меры позволяет продвинуться в процессе гармонизации подходов, обеспечив единообразие в их определении и правоприменении.

С 2022 г. практика уголовного преследования властей стран — членов ЕС за нарушение антироссийских санкций заметно расширилась, причем, в отличие от США, информация о многих из них не публикуется в открытых источниках⁴⁶, что также подтверждает относительно более умеренный подход Брюсселя в этой области. Кроме того, с марта 2022 г. начал свою работу Инструмент информирования о нарушениях санкций ЕС (EU Sanctions Whistleblower Tool), анонсированный в рамках инициатив Еврокомиссии еще в январе 2021 г. Он направлен на содействие анонимным сообщениям о нарушениях или попытках нарушения санкций⁴⁷.

Среди иных мер, принимаемых или разрабатываемых ЕС в нынешних условиях, следует отметить усилия в области координации принципов экспортного контроля между государствами-членами⁴⁸, создание нормативно-правового механизма, позволяющего направлять прибыль от замороженных российских активов на восстановле-

⁴⁵ Directive (EU) 2024/1226 of the European Parliament and of the Council of 24 April 2024 on the definition of criminal offences and penalties for the violation of Union restrictive measures and amending Directive (EU) 2018/1673 // Official Journal of the European Union. 29.04.2024. Available at: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401226 (accessed: 03.12.2024).

⁴⁶ Harmonisation of criminal offences and penalties for the violation of EU sanctions // European Parliamentary Research Service. March 2024. Available at: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2024/759618/EPRS_ATA\(2024\)759618_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2024/759618/EPRS_ATA(2024)759618_EN.pdf) (accessed: 03.12.2024).

⁴⁷ EU sanctions whistleblower tool // European Commission. Available at: https://finance.ec.europa.eu/eu-and-world/sanctions-restrictive-measures/overview-sanctions-and-related-resources/eu-sanctions-whistleblower-tool_en (accessed: 03.12.2024).

⁴⁸ В январе 2024 г. Еврокомиссия опубликовала Белую книгу, отражающую предложения в области координации мер экспортного контроля между государствами — членами ЕС. White Paper on Export Controls. Brussels. 24.01.2024. COM(2024) 25 final // European Commission. Available at: https://www.fecc.org/wp-content/uploads/2024/02/European-Commission-White-Paper-on-Export-Controls_January-2024.pdf (accessed: 03.12.2024).

ние Украины⁴⁹, обсуждение вопроса о внедрении в процесс принятия решений по санкциям процедуры голосования квалифицированным большинством и др.

В целом изменения в санкционной политике ЕС свидетельствуют о более широкой институциональной трансформации, усиливающей роль наднациональных структур. Формулирование и введение санкций по-прежнему происходят в рамках межправительственного взаимодействия, в котором доминирующую роль играют государства-члены. Это отражает стремление национальных правительств сохранить контроль над этим направлением политики, оставляя Еврокомиссии второстепенную роль. Однако (и это отмечается в докладе, подготовленном для Комитета по иностранным делам Европейского парламента) с 2022 г. баланс между институтами ЕС заметно сместился в пользу Еврокомиссии, особенно в связи с ее возрастающей ролью в процессе планирования и координации санкционных мер против России. Этот сдвиг согласуется с заявленной амбицией ЕК стать геополитическим актором, способным оперативно реагировать на вызовы и отстаивать стратегические интересы Брюсселя [Portela, Olsen, 2023]. Одновременно Европейский парламент начал проявлять возрастающую активность в вопросах санкционной политики ЕС, запрашивать введение новых режимов ограничительных мер или усиление существующих. Однако отсутствие у него формальных полномочий в процессе принятия решений о санкциях ограничивает его реальное влияние [Portela, Olsen, 2023].

Представляется, что запрос на рост субъектности наднациональных органов в санкционной политике постепенно стал усиливаться с конца 2010-х годов на фоне растущих вызовов для ЕС в связи с применением США вторичных санкций. Тем не менее, несмотря на признание проблем, в тот период желание национальных элит сохранить за собой рычаги влияния доминировало. С 2022 г. этот запрос усиливается на фоне обострения проблем в сфере безопасности. В новых реалиях российский фактор сыграл консолидирующую роль для Евросоюза. Большинство стран-членов продемонстрировали готовность содействовать уменьшению дифференциации подходов

⁴⁹ В 2024 г. ЕС уступил давлению со стороны США по вопросу о конфискации российских активов, несмотря на серьезные опасения по поводу последствий данных мер.

внутри ЕС и минимизации гетерогенности. В этой связи с новой силой разгорелись дискуссии о создании европейского аналога OFAC, не реализованного до сих пор по объективным причинам, а также наметилась интенсификация процессов централизации в санкционной политике, получивших в некоторых сферах практическое воплощение.

* * *

Сегодня наблюдается трансформация политики санкций ЕС, в последние десятилетия ставшей для объединения важным средством защиты и продвижения его интересов и инструментом укрепления своих позиций на международной арене. Некоторые из направлений трансформации начали выкристаллизовываться уже на рубеже 2010–2020-х годов, но их реализация ускорила именно под воздействием российского фактора, заставившего государства-члены искать баланс между коллективными и национальными интересами. Динамика санкционной политики ЕС с 2022 г. демонстрирует движение в сторону более жесткого подхода, которое выражается в стремлении Брюсселя минимизировать возможности для обхода рестрикций и укрепить свою роль в международной системе регулирования.

В частности, важным сдвигом в санкционной политике ЕС стал медленный, но устойчивый тренд на расширение практики вторичных санкций, пусть и сопровождающийся значительными дипломатическими и имиджевыми рисками для объединения. Появление элементов экстерриториальности в санкционной политике Евросоюза, хотя и с характерными для него нюансами, стало индикатором серьезной и в то же время чувствительной трансформации ЕС как субъекта рестрикций и международного актора в целом. Помимо этого появляются новые для Евросоюза формы взаимодействия с третьими странами в целях минимизации обхода санкций, в том числе учреждение поста специального посланника ЕС по санкциям. Однако следует подчеркнуть, что многие «узкие места», изъяны в санкционной политике Евросоюза, среди которых проблема обхода санкций, не есть явление, связанное исключительно с российским кейсом. Потому, не отрицая важности российского направления, следует подчеркнуть, что эту трансформацию политики ограничительных мер Брюсселя необходимо анализировать в более широком контексте.

Так, можно заметить, что санкционная политика ЕС в целом сейчас приобретает всё более реалистскую природу, хотя и с сохранением ценностной составляющей — акцента на продвижении демократии и защите прав и свобод человека. Императивы обеспечения безопасности сильнее определяют политику санкций ЕС, как страновых, так и горизонтальных⁵⁰. В частности, среди приоритетов новой ЕК, вновь возглавляемой У. фон дер Ляйен, на 2024–2029 гг. отмечается необходимость усилить «стратегический подход к санкциям, чтобы гарантировать, что мы можем гибко реагировать на новые угрозы», прежде всего гибридные атаки на ЕС и входящие в его состав государства⁵¹. Равным образом в последние годы можно наблюдать явный отход санкционной практики Евросоюза от узкой адресности, которая традиционно была ее характерной чертой. Эти тенденции всё больше девальвируют роль Брюсселя как нормативной силы, что в свою очередь говорит о трансформации природы ЕС как международного субъекта. Об этом свидетельствует и наметившаяся в последние годы проактивная роль Еврокомиссии в разработке ограничительных мер, что существенно меняет институциональный баланс в ее пользу, способствуя усилению наднационального начала и реализации ее стратегической цели стать «геополитической комиссией» [Portela, Olsen, 2023]. Перспективы реализации этих амбиций, равно как и развития санкционной политики ЕС, во многом будут зависеть от международного контекста и способности объединения согласовать между собой широкую палитру интересов государств-членов.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Арапова Е.Я., Кудинов А.С. Особенности санкционного регулирования в США, ЕС и Великобритании: сравнительный анализ // Полис. Политические исследования. 2022. № 6. С. 151–165. DOI: 10.17976/jpps/2022.06.11.
2. Невоенные угрозы безопасности ЕС / Под ред. Н.К. Арбатовой, А.М. Кокеева, Е.Г. Черкасовой. М.: Весь мир, 2023.

⁵⁰ Данная тенденция проявляется также и в специфике применения Евросоюзом иных инструментов, в числе которых торговая политика и помощь развитию.

⁵¹ Europe's Choice. Political Guidelines for the next European Commission 2024–2029. Ursula von der Leyen, Candidate for the European Commission President. Strasbourg. 18 July 2024. Available at: https://commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_en?filename=Political%20Guidelines%202024-2029_EN.pdf (accessed: 03.12.2024).

3. Оганисян Л.Д. Гуманитарная помощь под санкциями: от постановки проблемы к поискам решений // Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика. 2023. Т. 15. № 2. С. 116–152. DOI: 10.48015/2076-7404-2023-15-2-116-152.

4. Потемкина О.Ю. Блокирующий статут как инструмент суверенной торговой политики ЕС. Аналитическая записка № 50. Институт Европы РАН, 2018. Доступ: <https://www.instituteofeurope.ru/images/uploads/analitika/2018/an146.pdf?ysclid=m5wldodoic279776329> (дата обращения: 03.12.2024).

5. Потемкина О.Ю. Миграционный кризис и политика Европейского союза // Актуальные проблемы Европы. 2016. № 4. С. 38–60.

6. Прохоренко И.Л. Внешнеполитическая стратегия Европейского Союза и проблема регулирования миграционного кризиса // Год планеты: Ежегодник. Вып. 2016 г. / Под ред. В.Г. Барановского, Э.Г. Соловьёва. М.: Идея-Пресс, 2016. С. 178–186.

7. Саргсян А.М. Эволюция нормативно-правовой базы применения экономических санкций на пространстве Европейского союза // Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика. 2011. № 3. С. 236–249.

8. Сергеев Е.А., Воротников В.В. Стратегия Европейского союза в условиях глобальной перестройки: автономия или эвтаназия? М.: МГИМО-Университет, 2023.

9. Стрежнева М.В., Руденкова Д.Э. Европейский союз: архитектура внешней политики. М.: ИМЭМО РАН, 2016.

10. Тимофеев И.Н. Европа под огнем вторичных санкций США. Специальный доклад клуба «Валдай» для ПМЭФ-2019 // Международный дискуссионный клуб «Валдай». 05.06.2019. Доступ: <https://ru.valdaiclub.com/a/reports/evropa-pod-ognyem-sanktsiy/?ysclid=m5wleyqtuo887087425> (дата обращения: 03.12.2024).

11. Тимофеев И.Н. Политика санкций Европейского союза. Опыт событийного анализа // Современная Европа. 2021. № 2. С. 17–27. DOI: 10.15211/soveurope220211727.

12. Тимофеев И.Н., Чуприянова П.И. Политика санкций ЕС в отношении России после февраля 2022 г.: направления изменений // Современная мировая экономика. 2024. Т. 2. № 2 (6). С. 43–59. DOI: 10.17323/2949-5776-2024-2-2-43-59.

13. Beaucillon C. The European Union's position and practice with regard to unilateral and extraterritorial sanctions // Research handbook on unilateral and extraterritorial sanctions / Ed. by C. Beaucillon. Cheltenham, UK; Northampton, MA: Edward Elgar Publishing Ltd, 2021. P. 110–129.

14. Biersteker T., Portela C. EU sanctions in context: Three types // European Union Institute for Security Studies. July 2015. Available at: https://www.files.ethz.ch/isn/192691/Brief_26_EU_sanctions.pdf (accessed: 03.12.2024).

15. De Vries A.W., Hazelzet H. The EU as a new actor on the sanctions scene // International sanctions. Between words and wars in the global system / Ed. by P. Wallensteen, C. Staibano. Oxon: Routledge, 2005. P. 95–107.

16. Felbermayr G., Kirilakha A., Syropoulos C. et al. The Global Sanctions Data Base // European Economic Review. 2020. Vol. 129. P. 1–23.

17. Geranmayeh E., Rapnouil M.L. Meeting the challenge of secondary sanctions // European Council on Foreign Relations. June 2019. Available at: https://ecfr.eu/archive/page/-/4_Meeting_the_challenge_of_secondary_sanctions.pdf (accessed: 03.12.2024).

18. Giumelli F. How EU sanctions work: A new narrative. Paris: EU Institute for Security Studies, 2013.

19. Giumelli F., Geelhoed W., De Vries M., Molesini A. United in diversity? A study on the implementation of sanctions in the European Union // Politics and Governance. 2022. Vol. 10. No. 1. P. 36–46. DOI: 10.17645/pag.v10i1.4702.

20. Giumelli F., Hoffmann F., Książczaková A. The when, what, where and why of European Union sanctions // European Security. 2021. Vol. 30. No. 1. P. 1–23.

21. Immenkamp B. EU sanctions: A key foreign and security policy instrument // European Parliament. April 2024. Available at: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/760416/EPRS_BRI\(2024\)760416_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/760416/EPRS_BRI(2024)760416_EN.pdf) (accessed: 03.12.2024).

22. Jaeger M.D. Constructing sanctions: Rallying around the target in Zimbabwe // Cambridge Review of International Affairs. 2016. Vol. 29. No. 3. P. 952–969.

23. Jokela J., Aula I. Brexit and an independent UK sanctions policy // Sharpening EU sanctions policy / Ed. by N. Helwig, J. Jokela, C. Portela. Helsinki: Finnish Institute of International Affairs, 2020. P. 61–71.

24. Kirilakha A., Felbermayr G., Syropoulos C. et al. The Global Sanctions Data Base: An update that includes the years of the Trump presidency // The research handbook on economic sanctions / Ed. by P. van Bergeijk. Cheltenham, UK; Northampton, MA: Edward Elgar Publishing Ltd, 2021. Available at: <https://china.elgaronline.com/edcollbook/edcoll/9781839102714/9781839102714.xml> (accessed: 03.12.2024).

25. Matthijs M., Meunier S. Europe's geoeconomic revolution. How the EU learned to wield its real power // Foreign Affairs. 22.08.2023. Available at: <https://www.foreignaffairs.com/europe/european-union-geoeconomic-revolution> (accessed: 03.12.2024).

26. Meissner K., Graziani C. The transformation and design of EU restrictive measures against Russia // Journal of European Integration. 2023. Vol. 45. No. 3. P. 377–394. DOI: 10.1080/07036337.2023.2190105.

27. Olsen K.B. Diplomatic realisation of the EU's 'geoeconomic pivot': Sanctions, trade, and development policy reform // *Politics and Governance*. 2022. Vol 10. No. 1. P. 5–15. DOI: 10.17645/pag.v10i1.4739.

28. Portela C. Aid suspensions as coercive tools? The European Union's experience in the African-Caribbean-Pacific (ACP) context // *Review of European and Russian Affairs*. 2007. Vol. 3. No. 2. P. 38–53.

29. Portela C. How the EU learned to love sanctions // *European Council on Foreign Relations*. 12.04.2016. Available at: https://ecfr.eu/article/essay_how_the_eu_learned_to_love_sanctions/ (accessed: 03.12.2024).

30. Portela C. Implementation and enforcement // *Sharpening EU sanctions policy* / Ed. by N. Helwig, J. Jokela, C. Portela. Helsinki: Finnish Institute of International Affairs, 2020. P. 88–98.

31. Portela C. Member states' resistance to EU foreign policy sanctions // *European Foreign Affairs Review*. 2015. Vol. 20. No. 3. P. 39–61.

32. Portela C., Olsen K.B. Implementation and monitoring of the EU sanctions' regimes, including recommendations to reinforce the EU's capacities to implement and monitor sanctions // *European Parliament*. October 2023. Available at: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/702603/EXPO_STU\(2023\)702603_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/702603/EXPO_STU(2023)702603_EN.pdf) (accessed: 03.12.2024).

33. Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: A comparative analysis // *European Union Agency for Criminal Justice Cooperation*. December 2021. Available at: https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/assets/genocide_network_report_on_prosecution_of_sanctions_restrictive_measures_violations_23_11_2021.pdf (accessed: 03.12.2024).

34. Riddervolda M., Riekera P. Finally coming of age? EU foreign and security policy after Ukraine // *European Security*. 2024. Vol. 33. No. 3. P. 497–516.

35. Russell M. EU human rights sanctions. Towards a European Magnitsky Act. *European Parliament*. December 2020. Available at: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/659402/EPRS_BRI\(2020\)659402_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/659402/EPRS_BRI(2020)659402_EN.pdf) (accessed: 03.12.2024).

36. Stanicek B., Caprile A. Russia and the Western Balkans: Geopolitical confrontation, economic influence and political interference // *European Parliament*. April 2023. Available at: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/747096/EPRS_BRI\(2023\)747096_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/747096/EPRS_BRI(2023)747096_EN.pdf) (accessed: 03.12.2024).

37. Syropoulos C., Felbermayr G., Kirilakha A. et al. The Global Sanctions Data Base — Release 3: COVID-19, Russia, and multilateral sanctions // *Review of International Economics*. 2023. P. 1–42.

38. Zamfir I. Towards an EU global sanctions regime for corruption // *European Parliament*. February 2023. Available at: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/739340/EPRS_BRI\(2023\)739340_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/739340/EPRS_BRI(2023)739340_EN.pdf) (accessed: 03.12.2024).

REFERENCES

1. Arapova E.Ya., Kudinov A.S. 2022. Osobennosti sanktsionnogo regulirovaniya v SShA, ES i Velikobritanii: sravnitel'nyi analiz [International sanctions legislation in the U.S., EU and UK: A comparative study]. *Polis. Political Studies*, no. 6, pp. 151–165. DOI: 10.17976/jpps/2022.06.11. (In Russ.)
2. Arbatova N.K., Kokeev A.M., Cherkasova E.G. (eds.). 2023. *Nevoennye ugrozy bezopasnosti ES* [Non-military threats to the EU security]. Moscow, Ves' mir Publ. (In Russ.)
3. Oganisyan L.D. 2023. Gumanitarnaya pomoshch' pod sanktsiyami: ot postanovki problemy k poiskam reshenii [Humanitarian aid under sanctions: From the problem statement to the search for solutions]. *Lomonosov World Politics Journal*, vol. 15, no. 2, pp. 116–152. DOI: 10.48015/2076-7404-2023-15-2-116-152. (In Russ.)
4. Potemkina O.Yu. 2018. *Blokiruyushchii statut kak instrument suverennoi trgovoi politiki ES* [The blocking statute as an instrument of the EU sovereign trade policy]. Research paper No. 50. Institute of Europe RAS Publ. Available at: <https://www.instituteofeurope.ru/images/uploads/analitika/2018/an146.pdf?ysclid=m5wldodoic279776329> (accessed: 03.12.2024). (In Russ.)
5. Potemkina O.Yu. 2016. Migratsionnyi krizis i politika Evropeiskogo soyuza [Migration crisis and the European Union policy]. *Aktual'nye problemy Evropy*, no. 4, pp. 38–60. (In Russ.)
6. Prokhorenko I.L. 2016. Vneshnepoliticheskaya strategiya Evropeiskogo Soyuz a i problema regulirovaniya migratsionnogo krizisa [The European Union global strategy and the problem of the European refugee and migrant crises management]. In: Baranovsky V.G., Solov'ev E.G. (eds.). *God planety: Ezhegodnik. Vyp. 2016 g.* [Year of the planet: Yearbook 2016]. Moscow, Ideya-Press, pp. 178–186. (In Russ.)
7. Sargsyan A.M. 2011. Evolyutsiya normativno-pravovoi bazy primeneniya ekonomicheskikh sanktsii na prostranstve Evropeiskogo soyuza [Evolution of the European Union legislation on economic sanctions]. *Lomonosov World Politics Journal*, no. 3, pp. 236–249. (In Russ.)
8. Sergeev E.A., Vorotnikov V.V. 2023. *Strategiya Evropeiskogo soyuza v usloviyakh global'noi perestroiki: avtonomiya ili evtanaziya?* [European Union's strategy in a transforming world: Autonomy or euthanasia?] Moscow, MGIMO-Universitet Publ. (In Russ.)
9. Strezhneva M.V., Rudenkova D.E. 2016. *Evropeiskii soyuz: arkhitektura vneshnei politiki* [European Union: The architecture of foreign policy]. Moscow, IMEMO RAN Publ. (In Russ.)
10. Timofeev I.N. 2019. *Evropa pod ognem vtorichnykh sanktsii SShA* [Europe under fire from US secondary sanctions]. Valdai Discussion Club. Available at:

<https://ru.valdaiclub.com/a/reports/evropa-pod-ognyem-sanktsiy/?ysclid=m5wleyqtuo887087425> (accessed: 03.12.2024). (In Russ.)

11. Timofeev I.N. 2021. Politika sanktsii Evropeiskogo soyuza. Opyt sobytiinogo analiza [Approaching the EU sanctions policy. An experiment with event analysis]. *Contemporary Europe*, no. 2, pp. 17–27. DOI: 10.15211/soveurope220211727. (In Russ.)

12. Timofeev I.N., Chupriyanova P.I. 2024. Politika sanktsii ES v otnoshenii Rossii posle fevralya 2022 g.: napravleniya izmenenii [EU sanctions policy toward Russia after February 2022: Major transformation trends]. *Sovremennaya mirovaya ekonomika*, vol. 2, no. 2 (6), pp. 43–59. DOI: 10.17323/2949-5776-2024-2-2-43-59. (In Russ.)

13. Beaucillon C. 2021. The European Union's position and practice with regard to unilateral and extraterritorial sanctions. In: Beaucillon C. (ed.). *Research handbook on unilateral and extraterritorial sanctions*. Cheltenham, UK, Northampton, MA, Edward Elgar Publishing Ltd, pp. 110–129.

14. Biersteker T., Portela C. 2015. *EU sanctions in context: Three types*. European Union Institute for Security Studies. Available at: <https://ru.valdaiclub.com/a/reports/evropa-pod-ognyem-sanktsiy/?ysclid=m5wleyqtuo887087425> (accessed: 03.12.2024).

15. De Vries A.W., Hazelzet H. 2005. The EU as a new actor on the sanctions scene. In: Wallensteen P., Staibano C. (eds.). *International sanctions. Between words and wars in the global system*. Oxon: Routledge, pp. 95–107.

16. Felbermayr G., Kirilakha A., Syropoulos C. et al. 2020. The Global Sanctions Data Base. *European Economic Review*, vol. 129, pp. 1–23.

17. Geranmayeh E., Rapnouil M.L. 2019. *Meeting the challenge of secondary sanctions*. European Council on Foreign Relations. Available at: https://ecfr.eu/archive/page/-/4_Meeting_the_challenge_of_secondary_sanctions.pdf (accessed: 03.12.2024).

18. Giumelli F. 2013. *How EU sanctions work: A new narrative*. Paris, EU Institute for Security Studies.

19. Giumelli F., Geelhoed W., De Vries M., Molesini A. 2022. United in diversity? A study on the implementation of sanctions in the European Union. *Politics and Governance*, vol. 10, no. 1, pp. 36–46. DOI: 10.17645/pag.v10i1.4702.

20. Giumelli F., Hoffmann F., Książczaková A. 2021. The when, what, where and why of European Union sanctions. *European Security*, vol. 30, no. 1, pp. 1–23.

21. Immenkamp B. 2024. *EU sanctions: A key foreign and security policy instrument*. European Parliament. Available at: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/760416/EPRS_BRI\(2024\)760416_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/760416/EPRS_BRI(2024)760416_EN.pdf) (accessed: 03.12.2024).

22. Jaeger M.D. 2016. Constructing sanctions: Rallying around the target in Zimbabwe. *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 29, no. 3, pp. 952–969.

23. Jokela J., Aula I. 2020. Brexit and an independent UK sanctions policy. In: Helwig N., Jokela J., Portela C. (eds.). *Sharpening EU sanctions policy*. Helsinki, Finnish Institute of International Affairs, pp. 61–71.

24. Kirilakha A., Felbermayr G., Syropoulos C. et al. 2021. The Global Sanctions Data Base: An update that includes the years of the Trump presidency. In: Bergeijk P. van (ed.). *The research handbook on economic sanctions*. Cheltenham, UK, Northampton, MA, Edward Elgar Publishing Ltd. Available at: <https://china.elgaronline.com/edcollbook/edcoll/9781839102714/9781839102714.xml> (accessed: 03.12.2024).

25. Matthijs M., Meunier S. 2023. Europe's geoeconomic revolution. How the EU learned to wield its real power. *Foreign Affairs*. August 22. Available at: <https://www.foreignaffairs.com/europe/european-union-geoeconomic-revolution> (accessed: 03.12.2024).

26. Meissner K., Graziani C. 2023. The transformation and design of EU restrictive measures against Russia. *Journal of European Integration*, vol. 45, no. 3, pp. 377–394. DOI: 10.1080/07036337.2023.2190105.

27. Olsen K.B. 2022. Diplomatic realisation of the EU's 'geoeconomic pivot': Sanctions, trade, and development policy reform. *Politics and Governance*, vol. 10, no. 1, pp. 5–15. DOI: 10.17645/pag.v10i1.4739.

28. Portela C. 2007. Aid suspensions as coercive tools? The European Union's experience in the African-Caribbean-Pacific (ACP) context. *Review of European and Russian Affairs*, vol. 3, no. 2, pp. 38–53.

29. Portela C. 2016. *How the EU learned to love sanctions*. European Council on Foreign Relations. April 12. Available at: https://ecfr.eu/article/essay_how_the_eu_learned_to_love_sanctions/ (accessed: 03.12.2024).

30. Portela C. 2020. Implementation and enforcement. In: Helwig N., Jokela J., Portela C. (eds.). *Sharpening EU sanctions policy*. Helsinki, Finnish Institute of International Affairs, pp. 88–98.

31. Portela C. 2015. Member states' resistance to EU foreign policy sanctions. *European Foreign Affairs Review*, vol. 20, no. 3, pp. 39–61.

32. Portela C., Olsen K.B. 2023. *Implementation and monitoring of the EU sanctions' regimes, including recommendations to reinforce the EU's capacities to implement and monitor sanctions*. European Parliament. Available at: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/702603/EXPO_STU\(2023\)702603_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/702603/EXPO_STU(2023)702603_EN.pdf) (accessed: 03.12.2024).

33. *Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: A comparative analysis*. 2021. European Union Agency for Criminal Justice Cooperation. Available at: https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/assets/genocide_network_report_on_prosecution_of_sanctions_restrictive_measures_violations_23_11_2021.pdf (accessed: 03.12.2024).

34. Riddervolda M., Riekera P. 2024. Finally coming of age? EU foreign and security policy after Ukraine. *European Security*, vol. 33, no. 3, pp. 497–516.

35. Russell M. 2020. *EU human rights sanctions. Towards a European Magnitsky Act*. European Parliament. Available at: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/659402/EPRS_BRI\(2020\)659402_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/659402/EPRS_BRI(2020)659402_EN.pdf) (accessed: 03.12.2024).

36. Stanicek B., Caprile A. 2023. *Russia and the Western Balkans: Geopolitical confrontation, economic influence and political interference*. Briefing, European Parliamentary Research Service. Available at: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/747096/EPRS_BRI\(2023\)747096_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/747096/EPRS_BRI(2023)747096_EN.pdf) (accessed: 03.12.2024).

37. Syropoulos C., Felbermayr G., Kirilakha A. et al. 2023. The Global Sanctions Data Base — Release 3: COVID-19, Russia, and multilateral sanctions. *Review of International Economics*, pp.1–42.

38. Zamfir I. 2023. *Towards an EU global sanctions regime for corruption*. European Parliament. Available at: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/739340/EPRS_BRI\(2023\)739340_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/739340/EPRS_BRI(2023)739340_EN.pdf) (accessed: 03.12.2024).

Статья поступила в редакцию 03.12.2024;
одобрена после рецензирования 04.01.2025;
принята к публикации 15.01.2025

The paper was submitted 03.12.2024;
approved after reviewing 04.01.2025;
accepted for publication 15.01.2025